Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

32 827 Toekomst mediabeleid

Nr. 75

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2015

1. Aanleiding

Tijdens de behandeling van de wijzigingen van de Mediawet 2008 over omroepdistributie hebben het lid Segers (CU) van uw Kamer en het toenmalig lid Huizing (VVD) een motie ingediend over het zogenoemde à la carte menu voor abonnees van aanbieders van pakketten met televisiezenders.[1]

In mijn brief van 11 november 2014 over de MediaMonitor van het Commissariaat voor de Media (Kamerstuk 32 033, nr. 16) heb ik toegezegd om uw Kamer in het voorjaar van 2015 te informeren over de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van deze motie.[2] Ook in de brief van de Minister van Economische Zaken over informatie- en communicatietechnologie van 23 december 2014 wordt naar dit onderwerp verwezen.[3] Met deze brief voldoe ik aan deze toezeggingen.

Op grond van de Mediawet 2008 moet een pakketaanbieder in zijn digitale standaardpakket minimaal 30 televisiezenders doorgeven, waaronder de must carry zenders (Nederlandse en Vlaamse publieke zenders). [4] [5]

De motie verzoekt de regering om in gesprek te gaan met pakketaanbieders en de zenders om:

---

[1] Kamerstuk 33 426, nr. 42.
[2] Kamerstuk 32 033, nr. 16.
[3] Kamerstuk 26 643, nr. 345.
[4] Pakketaanbieders zijn bedrijven die televisie- en radiozenders en andere audiovisuele inhoud van derden bundelen in één of meer pakketten en vervolgens tegen betaling verspreiden onder abonnees. De pakketaanbieders zijn: Ziggo, UPC, Caiway, Delta, Kabelnoord, Cai Harderwijk, SKV, Kabeltex, KPN, Tele2, Telfort, XS4ALL, Vodafone, Stipte, Online.nl, CanalDigitaal, OnsBrabantNet, ON, Fiber, Solcon, XMS, Lijbrandt Glasvezel, Lijbrandt Telecom, Plinq en Sparql.
[5] Zie artikel 6.13 van de Mediawet 2008.

kst-32827-75
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

- met hen de mogelijkheid te verkennen voor het afnemen van kleinere pakketten, dan wel van individuele zenders, en
- uw Kamer hierover te informeren.

2. Uitgangspunten bij de gesprekken

Ik sta welwillend tegenover iedere mogelijke wijziging van de huidige wettelijke regeling die kan leiden tot meer keuzevrijheid en/of het wegnemen van onnodige regeldruk of barrières in de regelgeving. Voorwaarde daarvoor is wel dat een belangrijke doelstelling van mediabeleid wordt gerealiseerd: een pluriform en toegankelijk media-aanbod. Ik stel het belang van de kijker daarbij voorop.

Sinds 1 januari 2014 geldt de verplichting dat het standaardpakket van een pakketaanbieder uit minimaal 30 televisiezenders moet bestaan. De doelstelling van het mediabeleid hierachter is dat het Nederlandse publiek zo toegang heeft tot een breed en gevarieerd audiovisueel media-aanbod. Pakketaanbieders vervullen een sleutelrol in het huidige medialandschap, omdat zij de samenstelling van dat aanbod bepalen.[6] Het publieke belang van het verplichte standaardpakket is het waarborgen van een pluriform pakket tegen een betaalbare prijs. Een pakketaanbieder mag boven dit aantal van 30 zenders zijn aanbod spreiden over pluspakketten. De maatregel dient bij uitstek een publiek doel: voldoende geïnformeerde burgers door toegang te waarborgen tot een gevarieerd aanbod van programma's.[7]

Dat wil niet zeggen dat het niet beter en klantgerichter kan. Ik wil daarom onderzoeken of het mogelijk is om hetzelfde publieke belang te waarborgen en hetzelfde doel te bereiken met meer vrijheid voor de kijkers en de markt. Het invoeren van de mogelijkheid om een à la carte menu aan te bieden lijkt me daarvoor een geschikt middel. Dat biedt de kijker/consument meer keuzevrijheid zoals dat bijvoorbeeld ook in de Telecomsector gebruikelijk is. Zo kan een consument bij het afsluiten van een abonnement voor mobiel bellen zelf kiezen welk merk en model telefoon hij wil en of hij al dan niet een toestel wil waarvoor hij moet bijbetalen. Daarbij kan hij zelf bepalen of hij onbeperkt wil bellen of misschien toch liever de voorkeur geeft aan een abonnement met een vast aantal belminuten. Ook kan hij daarbij kiezen hoeveel gigabyte de databundel moet zijn die het best bij hem past. Kortom: de consument wordt de mogelijkheid geboden het product te kiezen dat zo goed mogelijk aansluit op zijn individuele wensen. Een à la carte menu zou de kijker een dergelijke ervaring kunnen bieden. Daardoor krijgt de kijker meer invloed op de samenstelling van zijn pakket van televisiezenders zodat dat pakket beter is toegesneden op zijn individuele wensen dan een standaardpakket van 30 televisiezenders dat kan doen. Concreet denk ik aan de mogelijkheid voor de pakketaanbieders om de must carry zenders aan te bieden met daaraan gekoppeld een à la carte menu van één of meer televisiezenders die door de abonnees individueel gekozen kunnen worden zonder dat er sprake hoeft te zijn van een pakket van minimaal 30 zenders. In paragraaf 4 van deze brief beschrijf ik wat mijn voorgestelde aanpak is.

Op dit moment zijn er op grond van de Mediawet 2008 al enkele vormen van het aanbieden van een à la carte menu toegestaan:

---

[6] Zie voor nadere informatie over deze sleutelrol Kamerstuk 33 426, nr. 3, blz. 5.

[7] Er wordt tot op heden nog overwegend lineair televisie gekeken in Nederland, gemiddeld 3 uur en 20 minuten per dag per persoon. Kabel en IPTV zijn de dominante netwerken daarvoor. Zie SCP Mediatijd 2015 en Telecompaper Q4 2014.

- Mogelijkheid 1 – Pakketaanbieders moeten een pakket van minimaal 30 televisiezenders aan hun abonnees aanbieden. Een deel van het pakket is al ingevuld door de must carry zenders. De zenders in het resterende deel van het pakket mogen door de pakketaanbieders zelf worden gekozen na onderhandeling met televisiezenders. Dat resterende deel van het pakket mogen de pakketaanbieders nu al aanbieden in de vorm van een à la carte menu. Daarbij kunnen hun abonnees individuele zenders kiezen, zolang er in totaal maar een pakket van 30 zenders wordt aangeboden en geleverd.
- Mogelijkheid 2 – Pakketaanbieders mogen bovenop het verplichte standaardpakket van 30 zenders ook al een à la carte menu aanbieden waarbij hun abonnees al dan niet in de vorm van pluspakketten individuele zenders kunnen kiezen.
- Mogelijkheid 3 – Paragraaf 6.3.1.2. van de Mediawet 2008 is niet van toepassing op pakketaanbieders die programmapakketten naar minder dan 100.000 abonnees in Nederland verspreiden of laten verspreiden. Dit betekent dat de regels over de «must carry zenders» en de standaardpakketten op deze pakketaanbieders niet van toepassing zijn. Zij kunnen dus hun zenders in de vorm van een à la carte menu aanbieden, zolang zij maar minder dan 100.000 abonnees hebben.

De pakketaanbieders maken tot nu toe van deze mogelijkheden geen gebruik. Ik vermoed dat dit komt doordat deze mogelijkheden de betrokken partijen (kijkers, zenders en pakketaanbieders) te weinig ruimte bieden om echt van toegevoegde waarde te zijn. Ik heb deze motie zo opgevat dat daarin wordt gevraagd om samen met de pakketaanbieders en de zenders te verkennen of, gegeven deze drie al toegestane vormen van het à la carte menu, de mogelijkheden om een à la carte menu aan te bieden kunnen worden verruimd.

3. Meningen van zenders en pakketaanbieders

De afgelopen periode is gesproken met ThemaNed (de branchevereniging van Nederlandse themazenders), HBO (onderdeel van mediaconglomeraat Time Warner), M7 Group (onder meer eigenaar van Canal Digitaal), KPN, UPC, Ziggo, Tele2, VCO (Vereniging commerciële omroepen), Vodafone, NPO en Fox. Uit de gesprekken kwamen tegengestelde belangen naar voren ten aanzien van het à la carte menu. Ik geef de meningen van de zenders en pakketaanbieders in deze paragraaf weer zonder deze hier van commentaar te voorzien. Mijn reactie daarop volgt in paragraaf 4 van deze brief.

Het invoeren van een à la carte menu heeft volgens de zenders en pakketaanbieders (mogelijk) gevolgen voor allerlei zaken in de distributieketen: de business modellen van de betrokken partijen, het voortbestaan van zenders, wholesale tarieven en consumententarieven, het al dan niet aangemerkt worden als een open net, keuzevrijheid, pluriformiteit van de aangeboden pakketten, en innovatie- en concurrentiemogelijkheden.

Volgens de commerciële omroepen die voor hun bereik en reclame-inkomsten afhankelijk zijn het advertentiemodel kan een à la carte menu voor hen ongunstig uitpakken. Zij willen hun winkel graag exploiteren in een drukke winkelstraat, dus binnen een breed pakket en niet pas na individuele keuze van een consument. Ook voor de themazenders (doelgroepenzenders) is het invoeren van een vorm van het à la carte menu ongunstig. Dat komt volgens deze vaak kleine en onafhankelijke zenders doordat zij het in de strijd om een plaats in een pakket regelmatig moeten afleggen tegen conglomeraten van zenders. Die conglomeraten worden volgens de themazenders steeds groter en dwingen bij de pakketaanbieders af dat al hun zenders in het pakket worden opgenomen, ook als er zenders bij zitten die niet goed bekeken worden. Daardoor

hebben de themazenders nu al vaak moeite om een plaatsje in één van de pakketten te vinden. De themazenders hebben dan ook belang bij brede pluspakketten en niet bij een vorm van het à la carte menu.

Het zelf samenstellen en afnemen van een beperkter pakket dan 30 zenders door de consument betekent volgens een aantal van de betrokken partijen niet automatisch dat de consument dan ook goedkoper uit is. Dat hangt volgens hen onder meer af van de opstelling van de zenders die voor hun inkomsten afhankelijk zijn van opname in een breed pakket. Individuele afname zou voor deze zenders onzekerheid creëren over de continuïteit van de inkomsten. Deze onzekerheid zou ertoe leiden dat dan door de betrokken partijen wordt besloten om zenders niet voor individuele afname beschikbaar te stellen dan wel de prijs voor de zenders te verhogen om minimaal dezelfde inkomsten te genereren. Diverse partijen denken daarom dat een kleiner pakket dat een consument zelf samenstelt, waarschijnlijk even duur zal zijn, zo niet duurder zal worden dan het standaardpakket dat hij nu ontvangt.

Eén van de betrokken partijen merkte op dat het invoeren van de mogelijkheid voor een pakketaanbieder om een à la carte menu aan te bieden ook gevolgen kan hebben voor het al dan niet aangemerkt worden van een zender als een open net. Zoals bekend moeten evenementen die op de evenementenlijst zijn geplaatst en die als televisieprogramma worden uitgezonden, in ieder geval worden uitgezonden op een open net. De Mediawet 2008 noemt als één van de vereisten voor het zijn van een open net dat de zender ontvangen kan worden door ten minste 75 procent van alle huishoudens in Nederland. Het invoeren van een à la carte menu kan er volgens de betrokken partij voor zorgen dat dit vereiste bereik door een zender niet langer wordt gehaald en die zender dus niet langer evenementen mag uitzenden die op de evenementenlijst zijn geplaatst.

Enkele betrokken partijen wezen er ook op dat het invoeren van een à la carte menu in het huidige medialandschap ten koste kan gaan van de pluriformiteit van het aanbod. Dat aanbod zal volgens hen verschralen als abonnees enkel à la carte kiezen voor de veel bekeken zenders.

Tegenover de vele kritische reacties op het mogelijk invoeren van een vorm van het à la carte menu die uit de gesprekken met de betrokken partijen kwamen, stond een beperkt aantal voorzichtig positieve reacties. Daarbij werd wel een aantal voorwaarden gesteld. Zo opperde één van de partijen dat er dan ook iets aan de «content kant» moet worden gedaan, omdat content partijen (zenders) met macht linksom of rechtsom zullen willen bereiken dat ze hetzelfde bedrag of meer incasseren. Ook werd door enkele partijen onder meer gepleit voor het beperken van het à la carte menu tot mobiele toepassingen.

4. Voorgestelde aanpak

Het merendeel van de zenders en pakketaanbieders is terughoudend ten aanzien van het invoeren van een vorm van het à la carte menu. Ik kijk daar toch wat anders tegenaan. Zowel de kritische als de voorzichtig positieve meningen van de zenders en pakketaanbieders over het invoeren van een vorm van het à la carte menu zijn vanzelfsprekend ingegeven en gekleurd door het belang van de betreffende organisaties. Deze meningen en belangen moeten dan ook worden afgewogen tegen de mening en het belang van de in mijn ogen belangrijkste partij die hierbij betrokken is: de kijker. Ik stel het belang van de kijker daarbij dan ook voorop.

Uit de MediaMonitor van het Commissariaat voor de Media over 2013–2014 blijkt dat mensen die een abonnement hebben afgesloten op één of meer televisiezenderpakketten daar in het algemeen behoorlijk tevreden over zijn. De kijker heeft echter geen mogelijkheid gehad om zich over de wenselijkheid van het invoeren van een vorm van het à la carte menu uit te spreken. Ik wil de kijker daartoe alsnog in de gelegenheid stellen. Zo kan ik tot een afgewogen oordeel komen over het al dan niet invoeren van het à la carte menu. Zoals ik hiervoor opmerkte, gaat het daarbij om het mogelijk invoeren van een vorm van het à la carte menu met behoud van de must carry zenders.

Gelet op de belangen van de kijker, de zenders en de pakketaanbieders en het feit dat de markt nog volop in beweging is, wil ik daarbij de nodige zorgvuldigheid betrachten en eerst nog een verdiepingsslag maken. Daarom zal ik het komende jaar:

1. onderzoek laten doen naar wat de kijker vindt van het invoeren van een à la carte menu op vrijwillige basis voor de pakketaanbieder,
2. onderzoek laten doen naar ervaringen in het buitenland met een vorm van het à la carte menu, en
3. in goed overleg met het Ministerie van Economische Zaken, ACM en het Commissariaat voor de Media onderzoeken of de (internationale) marktontwikkelingen of de situatie van één of meer betrokken partijen aanleiding vormen om een vorm van het à la carte menu in te voeren en of daarbij bijvoorbeeld extra experimenteerruimte moet worden geboden.

Als de uitkomsten van dat onderzoek daartoe aanleiding geven, zal ik bezien of een voorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 bij uw Kamer kan worden ingediend.

Ik hoop dat ik u hiermee voor dit moment voldoende heb geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker